

# *Eindrapport*

## **NAAR EEN STERKER EUROPEES PROFIEL VOOR DIRECTEUREN**

### **Een onderzoek naar de Europese rolopvatting van directeuren binnen de Nederlandse Rijksoverheid**

dr. Mendeltje van Keulen  
drs. Suzanne J. Nollen  
prof. dr. Jan Q.Th. Rood

Clingendael European Studies Programme  
Augustus 2007



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen  
'Clingendael'  
Clingendael European Studies Programme (CESP)  
Clingendael 7  
2597 VH The Hague  
Telephone: +31(0)70 – 3245384  
Fax: +31(0)70 – 3746669  
Email: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)  
Web: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl)

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1. Achtergrond; aanleiding en opzet van het onderzoek	5
1.1. Inleiding	5
1.2. Opzet van het onderzoek	5
2. Directeuren in het Nederlandse Europabeleid: een plaatsbepaling	7
2.1. Europeanisering en veranderingen in het Europese krachtenveld	7
2.2. Nieuwe rol van de directeuren	8
3. De Europese rol van directeuren: de beleidspraktijk in de Rijksoverheid en de civil service	11
3.1. De Europese rol van directeuren in de Nederlandse Rijksoverheid	11
3.2. Benchmark Verenigd Koninkrijk: De Europese rol van Britse senior civil servants	16
3.3. Conclusies	19
4. Europese opleiding en training voor de doelgroep van directeuren	21
4.1. Overzicht van Europa opleidingen voor het Rijk	21
4.2. De benchmark: hoe is het in het Verenigd Koninkrijk georganiseerd?	22
4.3. Opleidingsbehoefte onder de Nederlandse directeuren	24
4.4. Conclusie	25
5. Conclusies en aanbevelingen	29
Tabel 1: Naar een versterkt Europees profiel van directeuren – acties op de korte- en langere termijn	4
Tabel 2: Score op voor EU-werk relevant geachte competenties: NL respondenten	15
Tabel 3: Score op voor EU-werk relevant geachte competenties: Verenigd Koninkrijk respondenten	19
Tabel 4: Werkzaamheden, kennis en opleidingsaanbod per niveau van EU-betrokkenheid	26
Figuur 1: Schakelfunctie van directeuren	10
Figuur 2: Differentiatie kennisniveau directeuren	13
Bijlage 1: Bronnen en literatuur	33
Bijlage 2: Vragenlijst	35

## SAMENVATTING

Dit onderzoek biedt op basis van analyse, gesprekken met de doelgroep en een vergelijkende *case study* in het Verenigd Koninkrijk meer inzicht in het Europese profiel van directeuren, de voor dit profiel benodigde kwaliteiten en competenties en de mogelijkheden deze in de toekomst te versterken door middel van loopbaan-ontwikkeling en opleiding.

Uitgangspunt van de studie is dat de Europese dimensie van nationaal beleid en politiek in de toekomst slechts aan betekenis zal winnen. In het belang van de Nederlandse positie en belangenbehartiging in de Europese Unie moet de Rijksoverheid sterker inzetten op een *structurele inbedding* van de Europese dimensie binnen de eigen organisatie. Directeuren vervullen in dit proces – potentieel – een belangrijke schakelfunctie. Dit functieniveau – in de aansturinglijn *de spil* tussen de politiek-ambtelijke leiding, het midden-management en alle andere ambtenaren – vormt in het bijzonder *de schakel* tussen de invulling van strategisch-inhoudelijke taken (zoals visievorming en beleidsprioritering) en de vertaling daarvan in de bijbehorende management-organisatorische werkzaamheden (de organisatie en aansturing van het Europese werk binnen de directie).

Uit het onderzoek blijkt dat de rolopvatting en praktische invulling van Europese taken van directeuren variëren. In de praktijk blijken deze afhankelijk van de mate van Europeanisering van het beleidsterrein; het (decentrale/centrale) organisatiemodel van Europees beleid binnen het ministerie waar de directeur werkt én de persoonlijke competenties (waaronder de beheersing van vreemde talen), (Europese) werkervaring, interesse en leeftijd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat bij het opstellen van profielen, de loopbaanontwikkeling en het aanbieden van opleidingen een zekere *differentiatie* nodig is, met dien verstande dat gezien het bovenstaande én het roulatiesysteem binnen de ABD, het Europese profiel van *alle* directeuren moet worden versterkt. Om te bepalen in welke mate beleidsdirecteuren ‘Europa proof’ moeten zijn, wordt in dit onderzoek een in sterkte oplopende categorisering voorgesteld: ‘EU-bewust’, ‘EU-bekend’ en ‘EU-bekwaam’.

De tweede conclusie luidt – mede op basis van een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk – dat er in de afgelopen jaren zowel door BZK als door andere departementen te weinig is geïnvesteerd in de Europese opleiding en loopbaanontwikkeling van het midden- en hogere kader. Bij het maken van de vereiste ‘inhaalslag’ moet de laag van afdelingshoofden nadrukkelijk worden meegenomen. Aanbevolen wordt de mogelijkheid te verkennen van het opzetten van een ‘European Fast Stream’, een trainingsprogramma naar Brits voorbeeld, gericht op de groep van het middenkader (vanaf schaal 13).

Bij de huidige groep van directeuren is het bewerkstelligen van een cultuuromslag van belang. Deze kan echter slechts ten dele worden bereikt door opleiding en training. Derhalve is het van groot belang om met het oog op de toekomst blijvend te investeren in opleiding en training aan de basis en op het middenniveau.

Tabel 1: Naar een versterkt Europees profiel van directeuren – acties op de korte- en langere termijn

Acties	Korte termijn	Langere termijn
Centraal (Rijksbreed)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– aanscherpen EU-functieprofiel voor directeuren</li> <li>– verzwaren van de EU-module in het kandidatenprogramma naar individuele behoefte</li> <li>– aanbieden van een 1-daagse opfriscursus Europese politiek en besluitvorming voor ABD directeuren (EU-bewust)</li> <li>– aanbieden van een individueel coachingtraject bij nieuwe plaatsingen (van EU-bekend naar EU-bekwaam)</li> <li>– intensiveren van EU-component in de opleiding van de Rijkstrainees</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ontwikkelen van een ‘Europese Fast Stream’</li> <li>– algemene regeling voor EU-detacheringen als onderdeel van loopbaanbeleid</li> <li>– EU-kennis en ervaring vereist in functieprofiel van directeuren</li> </ul>
Decentraal (Ministeries)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ontwikkelen van opleidingstraject eigen beleidsdirecteuren</li> <li>– EU-management ontwikkelingsplannen voor afdelingshoofden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stimuleren van het volgen van EU-opleidingen voor alle nieuwe beleidsmedewerkers</li> <li>– detacheringsregeling conform richtlijnen van BZK</li> </ul>

## §1. ACHTERGROND; AANLEIDING EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

### 1.1. Inleiding

Het onderzoek dat in dit rapport wordt gepresenteerd, is in de periode september 2006 tot en met januari 2007 uitgevoerd door het Clingendael European Studies Programma (CESP), in opdracht van de Algemene Bestuursdienst (ABD).

Het onderzoek heeft zich gericht op de *rolopvatting* van directeuren binnen de Nederlandse Rijksoverheid waar het gaat om Europese aspecten van hun functioneren, dat wil zeggen hun functioneren met betrekking tot de Europese beleids- en besluitvorming op nationaal en EU-niveau. Bij het onderzoek was ook expliciet de vraag aan de orde welke *competenties* en, in het verlengde daarvan, welke *vaardigheden* en *kennis* directeuren nodig hebben om effectief te kunnen functioneren op Europese dossiers.<sup>1</sup>

Hoewel gesprekken zijn gevoerd in bredere kring, zoals met leidinggevendenden van coördinerende directies, is de hoofdvraag van het onderzoek gericht op de rolopvatting van *directeuren van beleidsdirecties* van departementen binnen de Nederlandse Rijksoverheid.

De doelstellingen van dit onderzoek zijn als volgt geformuleerd:

- Het verwerven van inzicht in de *rollen* die directeuren (kunnen) vervullen in het proces van Europese belangenbehartiging en in de daarbij behorende Europees gerichte competenties, gegeven de voortschrijdende Europeanisering van de Rijksoverheid;
- Het verschaffen van inzicht in de voor de uitoefening van deze rollen benodigde *competenties, kennis en vaardigheden*;
- Het formuleren van aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de benodigde kwaliteiten kunnen worden versterkt, door middel van gerichte, op de doelgroep van directeuren toegesneden *opleidings- en trainingsprogramma's*.

### 1.2. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen: literatuuronderzoek; interviews met de doelgroep en een blik over de grens, in de vorm van een *benchmarkstudie* naar de situatie binnen de Britse Rijksoverheid, de 'UK civil service'.

Inzicht in de rol, competenties en de noodzakelijke kennis en vaardigheden van directeuren is in eerste instantie verkregen door middel van literatuuronderzoek (bijlage 1).

Op basis van de aldus opgedane inzichten en (internationaal) levende opvattingen ten aanzien van (Europees) leiderschap, competentieontwikkeling en de voor de Europese rol benodigde kennis en vaardigheden van (leidinggevende) overheidsfunctionarissen, is een vragenlijst ontwikkeld (bijlage 2). Met deze vragenlijst zijn in de maanden september, oktober en november 2006 in totaal 18 gesprekken gevoerd met (plv.) directeuren, twee DG's en één Secretaris-Generaal. Bij deze interviews werd de respondenten gevraagd om op basis van de eigen ervaringen aan te geven welk rol directeuren (behoren te) spelen in het proces van Europese belangenbehartiging. De vraag die in deze interviews aan de orde was, betrof in hoeverre directeuren binnen de eigen organisatie over de daartoe noodzakelijke kwaliteiten beschikken, welke kwaliteiten daarbij zwaar/zwaarder wegen, en welke vorm van training voor deze doelgroep het meest geschikt wordt geacht. Doel van deze gesprekken was ook om te

---

1) Een competentie wordt in dit onderzoek opgevat als het vermogen om een bepaalde rol uit te oefenen, dat is gebaseerd op voor deze rol specifieke kennis en vaardigheden.

bezien of en in hoeverre in meer algemene zin conclusies te trekken zijn ten aanzien van de benodigde kwaliteiten.

Bij de selectie van respondenten is er naar gestreefd een zo breed mogelijk beeld te krijgen door te variëren op basis van (Europese) ervaring en mate van Europeanisering van het betreffende beleidsveld. Zowel directeuren van (coördinerende) directies waar Europese en/of internationale vraagstukken aan de orde van de dag zijn, als leidinggevenden bij beleidsdirecties zijn in het onderzoek betrokken. Tevens is een selectie gemaakt naar beleidsterreinen, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen departementen en beleidsvelden waar de 'Europeanisering' ver is voortgeschreden en de EU-een integrale dimensie vormt van het werk (EZ, LNV) en ministeries en beleidsdomeinen waar dat (nog) minder het geval is (OCW, BZK).

In de derde fase van het onderzoek (december 2006) is een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop directeuren in het Verenigd Koninkrijk functioneren inzake Europese dossiers. Hiertoe zijn in Londen negen gesprekken gevoerd met 'senior civil servants'. De Nederlandse Ambassade in het Verenigd Koninkrijk heeft bij de voorbereiding en organisatie van dit werkbezoek een belangrijke faciliterende rol gespeeld, waarvoor het projectteam met name Michal Pistecski en Ron Strikker buitengewoon erkentelijk is.

Dit onderzoek betrof uitdrukkelijk een zogenaamde '*quick scan*'. Het aantal respondenten is beperkt. Daarmee zijn de resultaten niet representatief voor de gehele doelgroep van beleidsdirecteuren. Om tot een meer valide analyse te komen zou bijvoorbeeld een enquête onder de hele doelgroep moeten worden uitgezet. Daarmee is ook gezegd dat de resultaten met de nodige voorzichtigheid dienen te worden gehanteerd. Tegelijkertijd is het beeld dat ten aanzien van de rol van beleidsdirecteuren uit dit onderzoek naar voren komt in de visie van het onderzoeksteam realistisch, in die zin dat het herkenbaar is en strookt met bevindingen uit andere rapportages en onderzoeken.

De opzet van het rapport is als volgt. In paragraaf 2 wordt een Europese plaatsbepaling gegeven van directeuren in de context van het bredere Europese krachtenveld en de ontwikkelingen in het Nederlandse Europabeleid. Vervolgens wordt deze plaatsbepaling ingekleurd aan de hand van de resultaten van het onderzoek, waarbinnen de opvattingen en suggesties van Nederlandse en Britse respondenten een belangrijke plaats innemen (paragraaf 3). In paragraaf 4 wordt ingegaan op de opleiding en training van directeuren. De huidige praktijk en de gewenste aanpak worden besproken en op basis van de bevindingen van dit onderzoek worden concrete voorstellen voor verbetering gedaan. In paragraaf 5, tenslotte, worden deze bevindingen en de analyse uit in een aantal conclusies en aanbevelingen.

## §2. DIRECTEUREN IN HET NEDERLANDSE EUROPABELEID: EEN PLAATSBEPALING

### 2.1. Europeanisering en veranderingen in het Europese krachtenveld

Achtergrond voor dit onderzoek vormt de toenemende Europeanisering van het Nederlandse overheidsbeleid. De groeiende vervlechting van het Nederlandse nationale beleid en van nationale regelgeving met het Europese juridische en beleidsmatige kader heeft, zoals de Raad van State (2005) heeft benadrukt in zijn advies over de gevolgen van de EU-voor de Nederlandse staatsinstellingen, potentieel grote gevolgen voor het optreden en de inrichting van de Rijksoverheid. Deze thematiek staat ook centraal in diverse andere adviezen en rapporten. Bijzondere vermelding in dit verband verdient het in het kader van het Project Andere Overheid uitgebrachte rapport ‘Sturing EU-aangelegenheden’ (2005), waarin de huidige wijze van Nederlands optreden in EU-kader en in het bijzonder de interdepartementale afstemming daarvan kritisch worden besproken in het licht van recente en verwachte veranderingen op het Europese speelveld

Deze veranderingen in het Europese krachtenveld betreffen in het bijzonder de uitbreiding van de Europese Unie. Deze heeft geresulteerd in een veranderde onderhandelingsdynamiek op ‘Brussels’ niveau, waarbij zaken steeds vaker en nadrukkelijker in de (informele) voorfase van het onderhandelingstraject op basis van vroegtijdige inbreng en afstemming van standpunten, tussen de lidstaten worden afgehandeld. In dit spel staat het zogeheten ‘multi-bi-traject’ centraal; d.w.z. multilateraal optreden in ‘Brussel’ ondersteund door een optimale opzet van het bilaterale netwerk.

Naast de uitbreiding moet ook gewezen worden op de aanpassing en verandering van de regels inzake besluitvorming binnen de EU-en van de institutionele architectuur. De sterke uitbreiding van het toepassingsgebied van meerderheidsbesluitvorming trekt een zware wissel op het vermogen van Nederland om coalities te smeden. Tegelijkertijd heeft vooral het Europees Parlement aan betekenis gewonnen binnen de communautaire driehoek. Adequate belangenbehartiging vereist daardoor niet alleen een gerichte inzet op de Europese Commissie en de mede-lidstaten, maar steeds nadrukkelijker ook op het EP.

Van bijzondere betekenis is daarnaast dat de fase waarin de Europese integratie zich vooral tot het economisch domein uitstrekte (handel, markt en munt) definitief voorbij is. Europa is in vrijwel alle beleidsdomeinen doorgedrongen en raakt aan zwaarwegende nationale maatschappelijke belangen. De keerzijde van deze ontwikkeling – en het nee tegen de Europese grondwet is daarvan tot op zekere hoogte een uitdrukking – is dat steun voor een actief, op verdergaande integratie gericht Nederlands Europa-beleid niet langer vanzelfsprekend is. Ook beleidsmakers hebben, zowel in hun relatie met de samenleving als met ‘de politiek’, met deze ontwikkeling rekening te houden.

Bijzondere vermelding verdient daarbij het vraagstuk van de doorwerking van Europese afspraken in Nederland. De afgelopen jaren zijn in de fase van implementatie van Europese overeengekomen regels (nitraat, fijnstof, enz.) meermalen problemen ontstaan (Rood *et.al*, 2005). Deze problemen onderstrepen eens te meer de betekenis van vroegtijdig inzicht in de potentiële gevolgen van Europese afspraken, de noodzaak van adequate consultatie van *stakeholders* en, niet in de laatste plaats, het belang van inzicht in het Europese juridisch-beleidsmatige instrumentarium en de aansluiting daarvan bij nationale regelgeving en beleid.

Deze ontwikkelingen worden ook in de genoemde rapporten geconstateerd. De algemene conclusie die daar uit getrokken wordt, is dat ‘Europa’ beter in het nationale beleid en de

nationale politiek geïntegreerd dient te worden en dat het Nederlands belang in de EU-gediend is met een meer gerichte belangenbehartiging. Trefwoorden daarbij zijn strategische prioriteitsstelling, vroegtijdiger en flexibeler optreden, meer oog voor de gevolgen van EU-beleid en -regelgeving in de fase van implementatie, en in het algemeen de noodzaak van een sterkere nationale politisering van de Europese besluitvorming met het oog op versterking van maatschappelijke betrokkenheid en van het publieke en politieke draagvlak. In deze adviezen wordt er bovendien op gewezen dat een dergelijk meer geïntegreerd en gericht Europa-beleid binnen de overheid de aanwezigheid veronderstelt van bepaalde kwaliteiten en vaardigheden bij de bij dit beleid betrokken medewerkers, en wordt het belang van investering in op deze doelgroep toegesneden opleidingen en trainingen benadrukt.

## 2.2. Nieuwe rol van de directeuren

De veronderstelling in dit onderzoek is dat in dit steeds complexere proces van Europese belangenbehartiging het niveau van directeuren potentieel een belangrijke rol speelt, en dient te spelen. De mate waarin Europese zaken voor directeuren van belang zijn, hangt daarbij natuurlijk af van de graad van Europeanisering van het desbetreffende beleidsterrein. Daarin bestaan evident grote verschillen. Maar in het algemeen kan worden gesteld dat ‘Europa’ als gevolg van de beschreven ontwikkelingen voor directeuren een belangrijker thema geworden is; een ontwikkeling die naar alle waarschijnlijkheid verder aan kracht zal winnen.

De bijzondere aandacht voor dit ambtelijke niveau wordt daarbij ingegeven door de constatering dat directeuren gelet op hun positie tussen enerzijds het hoger ambtelijk en politiek niveau en anderzijds ‘de werkvloer’ van dossierhouders en afdelingshoofden als *middenvelders* op het Europese speelveld moeten worden beschouwd. Zij spelen niet in de spits als het om Brussel gaat, maar vervullen wel een cruciale rol bij het garanderen van een adequate afhandeling van dossiers op het traject Den Haag – Brussel en v.v.; een rol die inzicht in en kennis van het Europese beleidsproces veronderstelt, zowel in de relatie met ‘Brussel’ als op nationaal niveau.

Deze rol heeft, zo wordt hier aangenomen, verschillende dimensies. De volgende dimensies kunnen daarbij worden onderscheiden.

### 1. Strategische prioriteitsstelling

Dit aspect, dat in het licht van discussies over de noodzaak om in het kader van de Nederlandse EU-belangenbehartiging vroegtijdiger en flexibeler te opereren slechts aan betekenis wint, veronderstelt inzicht in de Europese agenda, het vermogen om mede op basis van deze agenda prioriteiten te formuleren en het vermogen om vooral dossiers in samenhang met andere vraagstukken te benaderen. Deze horizontale aanpak is niet alleen nodig met het oog op het veelal integrale karakter van Europese vraagstukken, maar vooral ook in het licht van de noodzaak om te komen tot vroegtijdige interdepartementale, interbestuurlijke en maatschappelijke afstemming en consultatie.

*Competenties:* vermogen om te prioriteren; helicopterview, brede, horizontale dossierkennis

*Kennis:* inzicht in de Europese agenda en de Nederlandse beleidsprioriteiten; brede, horizontale dossierkennis

*Vaardigheden:* analyseren en keuzes maken, lange-termijn visie kunnen ontwikkelen

### 2. Inzicht in het Europese krachtenveld

Dit aspect is cruciaal met het oog op het in voldoende mate verdisconteren van de haalbaarheid van de eigen beleidsinzet. Daarbij gaat het om inzicht in de positie en





opvattingen van de Europese instellingen en de andere lidstaten. Dit veronderstelt dat een directeur over een ‘eigen’ Europees netwerk beschikt, of tenminste verzekert dat dit netwerk binnen de eigen directie op orde is. Daarnaast is kennis van procedures en van de rol van de Europese instellingen essentieel, vooral met het oog op een juiste inschatting van de mogelijkheden en momenten voor beïnvloeding van de Europese besluitvorming.

*Competenties:* internationale oriëntatie, anticipatievermogen

*Kennis:* EU-procedures, instellingen, besluitvormingsprocessen, mogelijkheden en beperkingen van institutionele architectuur

*Vaardigheden:* maken van Europese krachtenveldanalyse

### **3. Het vroegtijdig signaleren van beleidsmatige en politieke knelpunten op nationaal niveau**

Dit is een wezenlijke dimensie in het licht van de beschreven grotere maatschappelijke en politieke aandacht voor Europese aangelegenheden, mede in samenhang met de implementatieproblematiek. Naast een adequaat afgestelde ‘antenne’ voor een politiek en maatschappelijk klimaat dat aan voortdurende verandering onderhevig is, gaat het hierbij vooral ook om het vermogen om dossiers op het juiste moment ‘door te schakelen’ naar het hogere politieke en ambtelijke niveau.

*Competenties:* politiek-bestuurlijk bewustzijn, probleemoplossend vermogen

*Kennis:* beleidsinhoudelijke kennis, met name kennis over de uitvoering en handhaving en het daarbij passende (juridische) instrumentarium

*Vaardigheden:* crisismanagement, koppeling maken tussen beleid en uitvoering

### **4. Onderhandelingsvaardigheden, beheersing van vreemde talen in het bijzonder Engels en sociaal-culturele vaardigheden**

Dit vermogen tot het tijdig en adequaat ‘opspelen’ van dossiers speelt ook ten aanzien van het Europese en internationale niveau, waar het, afhankelijk van dossier en organisatie van het departement, dienstig is dat juist directeuren *zelf* in bepaalde fasen van het onderhandelingsproces direct zijn of kunnen worden betrokken bij gesprekken of onderhandelingen – niet alleen in ‘Brussel’, maar in het bijzonder ook op bilateraal niveau.

*Competenties:* Europees politiek-bestuurlijk bewustzijn; representatie

*Kennis:* internationaal / Europees netwerk; standpunten van EU-partners

*Vaardigheden:* netwerken, onderhandelen, taal en sociaal-culturele vaardigheden

### **5. Management- en leiderschapskwaliteiten**

Deze laatste dimensie is vooral relevant, daar waar de Europese rol aansturing binnen de eigen directie veronderstelt – niet alleen ten aanzien van de genoemde inhoudelijke aspecten, maar niet in de laatste plaats met betrekking tot de organisatie van de eigen directie en het personeelsbeleid. Deze taak moet niet onderschat worden. Het betreft de omzetting van de meer strategisch-inhoudelijke taken zoals hierboven omschreven, in een adequate aansturing van de hoofden en medewerkers – ook waar het de Europese dimensie van hun werk betreft. Zo maakt het veel uit voor het EU-bewustzijn binnen een directie als de directeur en de hoofden aan dit aspect structurele aandacht besteden.

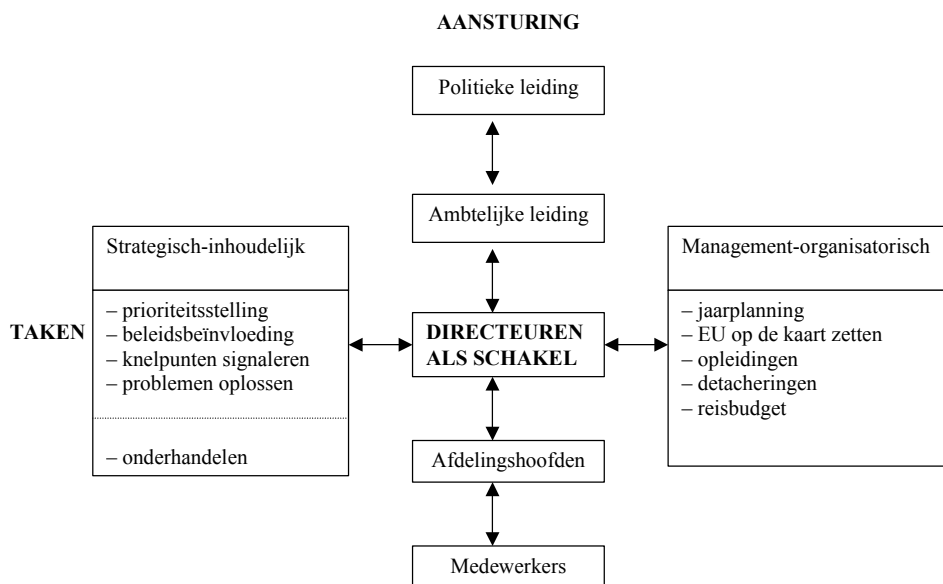
Deze dimensie kan in de praktijk op verschillende manieren vorm gegeven worden. Onder andere door:



- het strategisch aansturen en duidelijke prioriteiten stellen waar het gaat om EU-dossiers en hun verhouding met nationale onderwerpen;
- het structureel agenderen van Europese onderwerpen in overleg en vergaderingen;
- het (laten) opnemen van een EU-paragraaf cq. Europese toets in alle (nationale) beleidsnotities;
- het garanderen, in de (jaar-)planning, van ruimte en middelen voor prioritaire EU-onderwerpen;
- het beschikbaar stellen van voldoende ruime (reis-)budgetten voor overleg op Europees niveau en bilateraal;
- het stimuleren van de kennis en persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers door het aanbieden van EU-opleidingen en/of detacheringen;
- het faciliteren van een werkbaar vervangingssysteem op Europese dossiers;
- persoonlijk het goede voorbeeld geven waar het gaat om structurele aandacht voor de Europese dimensie.

Wat impliceert de in deze paragraaf geschetste context nu concreet wanneer het gaat om het Europese werk van directeuren? De constatering dat de Europese dimensie van de taken en werkzaamheden van de Rijksoverheid in de toekomst alleen aan belang zal winnen, noopt in ieder geval tot aandacht voor de *structurele inbedding* van deze dimensie in het dagelijks werk en functioneren van alle functieniveaus binnen het ambtelijke apparaat. Directeuren zijn daarbij de belangrijkste schakel. Deze spilfunctie is schematisch weergegeven in figuur 1.

Figuur 1: Schakelfunctie van directeuren



### §3. DE EUROPESE ROL VAN DIRECTEUREN: DE BELEIDSPRAKTIJK IN DE RIJKSOVERHEID EN DE CIVIL SERVICE

#### 3.1. De Europese rol van directeuren in de Nederlandse Rijksoverheid

##### 3.1.1. Een schets van het werkveld

Naar aanleiding van de bevindingen van onze analyse kan worden gesteld dat de Europese rol van directeuren binnen het departement ruwweg afhankelijk is van twee factoren: de mate van Europeïsering van het eigen beleidsterrein en het organisatiemodel van het departement.

Op de eerste dimensie, de *mate van 'Europeanisering' van het beleid*, is in par. 2 reeds nader ingegaan. Met de verbreding en verdieping van het integratieproces raakt Europa aan steeds meer, voorheen als 'nationaal' beschouwde beleidsterreinen. Met name sinds het begin van de jaren negentig heeft de invloed van Europa zich uitgebreid van het traditionele domein van de departementen van Economische en Buitenlandse Zaken en Landbouw en Visserij naar de meer binnenlandse domeinen van o.a. Justitie, Sociale Zaken en Onderwijs. Ook de vorm van samenwerking is van belang: verwacht mag worden dat naarmate Europa het beleid nauwer invult, in de vorm van harde wet- of regelgeving, de beïnvloeding van het Europese speelveld en daarmee de betrokkenheid van het departement aan belang wint ten opzichte van die terreinen, waar de Europese samenwerking zich beperkt tot kaderstellende en meer informele praktijken, *benchmarking* of subsidieprogramma's.

Een tweede element dat bepalend is voor de 'inbedding' van Europa binnen de Rijksoverheid betreft het *organisatiemodel* van het departement waarin dit Europese beleid ten uitvoer wordt gebracht. Met inachtneming voor de grote mate van differentiatie tussen de departementen in de eigen organisatie van beleid, kunnen daarbij ruwweg *twee hoofdvormen* worden onderscheiden.

Aan de ene kant van het spectrum staat daarbij wat mag worden genoemd het *decentrale model* van organisatie van internationaal/EU-beleid, zoals op het Ministerie van Economische Zaken gangbaar is. In dit model worden alle directeuren van beleidsdirecties nadrukkelijk *zelf* geacht actief te zijn in en met de EU-en is de Europese dimensie, derhalve, formeel ingebed binnen de organisatie. Het evidente voordeel van dit model ligt in de korte lijnen en directe betrokkenheid van leidinggevendenden bij de Europese aspecten van de werkzaamheden. De uitdaging ligt in de noodzaak van centrale *procesbewaking*. De ruimte voor eigenstandig optreden van de diverse directies verhoogt immers het risico van coördinatieproblemen, die kunnen worden ondervangen door regelmatig en gestructureerd Europa-overleg op centraal niveau.

Aan de andere kant van het spectrum staat een meer *centrale* organisatie van internationaal/EU-beleid, waartoe de structuur binnen het ministerie van LNV als voorbeeld kan dienen. In dit model geven beleidsdirecteuren de relevante (punten uit de) inhoudelijke dossiers aan op basis van de inzet van hun medewerkers ('dossierhouders' of 'specialisten'). Een op centraal niveau functionerende Directie Internationale Zaken (de 'generalisten') verbindt deze punten tot een centrale lijn voor de departementale inzet. Het voordeel van dit model is derhalve dat een grotere consistentie en coherentie van optreden in een vroegtijdig stadium bewerkstelligd wordt. Het voor de hand liggende nadeel is dat Europa als dimensie van nationaal werk minder sterk/niet bewust 'indaalt' in het departement.

Bij deze algemene typering moet worden opgemerkt dat het hier *ideaaltypische* modellen betreft. In de praktijk zullen departementen een tussenvorm innemen tussen centraal en decentrale organisatie. Niettemin kan worden gesteld dat de vormgeving van het proces invloed

heeft op de rol en plaatsbepaling van directeuren in het (Europese) krachtenveld van het beleidswerk. Tegelijkertijd is het van belang te onderstrepen dat, in lijn met de constatering uit de voorgaande paragraaf, een minimale *basiskennis* van de aard en werking van het Europese integratieproces *onafhankelijk* van het organisatiemodel voor alle directeuren in de Rijksoverheid bekend mag worden verondersteld. Europa is immers, hetzij als scheidsrechter, hetzij als spelbepaler, in toenemende mate van belang om de nationale beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

Het bovenstaande lijkt vanzelfsprekend wanneer men werkzaam is in een organisatie waarin er naar wordt gestreefd het Europese werk te integreren in de ‘normale’ aanpak van de eigen nationale dossiers (het ‘decentrale’ model). Maar ook, of misschien wel: *juist* in een organisatiemodel waarin Europese dossiers of de Europese werkzaamheden die hieruit voortvloeien uiteindelijk kunnen worden opgespeeld naar een centrale directie Europese of internationale zaken, dienen alle beleidsdirecteuren een eigen ‘antenne’ te hebben om deze dimensies tenminste (vroeg-)tijdig te onderscheiden en over de kennis te beschikken om vervolgens de voor de noodzakelijke actie opportune wegen te bewandelen.

Wanneer directeuren vanwege de aard van de beleidsproblematiek of de coördinerende werkzaamheden van hun directie vaker en regelmatig met Europese dossiers, werkzaamheden of netwerken worden geconfronteerd, zal deze basiskennis naar de aard der zaak moeten worden *verbreed* en *verdiept*. Deze directeuren zullen immers ook persoonlijk te maken krijgen met taken ten aanzien van de ‘representatie’ van dossiers en thema’s bilateraal en in EU-verband. Een kleinere groep directeuren, ten slotte, zal niet alleen via de medewerkers, maar ook zelf actief zijn in het proces van Europese beleidsvorming. Het spreekt vanzelf dat deze groep, waarbij ‘Europa’ als het ware aan de orde van de dag is, speciale aandacht behoeft.

### *3.1.2. Differentiatie in Europa-proof*

Teneinde recht te doen aan de mate van Europeanisering, organisatiestructuur van het departement en de grote diversiteit in EU-kennis en ervaring onder de beleidsdirecteuren kunnen derhalve op grond van het voorgaande drie algemene niveaus worden onderscheiden in de mate waarin een bepaalde beleidsdirecteur ‘Europa proof’ moet zijn.

#### **1. EU-bewust** (‘EU-aware’)

Een algemeen bewustzijn van de (potentiële impact) van de Europese beleidscontext is een vereiste voor die directeuren binnen de Rijksoverheid die in hun werkerterrein niets, nauwelijks of slechts zijdeling met Europese onderwerpen te maken hebben.

#### **2. EU-bekend** (‘EU-literate’)

Het niveau van ‘EU-literate’ ten aanzien van de relevante ontwikkelingen en dossiers op EU-niveau die raken aan het eigen beleidsterrein zou bereikt moeten worden door die beleidsdirecteuren binnen ministeries die beleidsmatig sterke raakvlakken met het Europese beleid hebben cq waarvan de randvoorwaarden door Europa worden gesteld.

#### **3. EU-bekwaam** (‘EU-specialist’)

Dit is het ‘hoogste niveau’ dat gereserveerd is voor die directeuren die zelf een actieve rol spelen in EU-groepen, c.q. leiding geven aan een directie waarvan het beleid grotendeels in de EU-woordt gemaakt.



Deze differentiatie wordt hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 2: Differentiatie kennisniveau directeuren

		ORGANISATIE	
		CENTRAAL	DECENTRAAL
EUROPEANISERING	HOOG	EU-BEKEND	EU-BEKWAAM
	LAAG	EU-BEWUST	EU-BEKEND

### 3.1.3. De eigen rolopvatting van directeuren

Naar aanleiding van de gesprekken met respondenten kan een aantal conclusies worden getrokken over de eigen rolopvatting waar het gaat om de betrokkenheid bij Europa en de Europese werkzaamheden van het departement.

Een eerste belangrijke constatering is dat alle geïnterviewde respondenten een forse dosis *realisme* aan de dag leggen, waar het gaat om de mogelijkheden voor een sturende rol voor het Europese werk binnen het eigen departement. Europa is een realiteit en ‘Brussel’ draait door. De dagelijkse werkzaamheden, zoals de voorbereidingen van de expert- en raads werkgroepen, alsmede de wekelijkse bepaling van de inzet in de diverse interdepartementale afstemmingsgremia worden uitgevoerd door de ‘schalen 11 t/m 13’: beleidsmedewerkers, dossierhouders en Europa-coördinatoren. Dit beeld van de Brusselse machinerie met een eigenstandige dynamiek relativeert de invloed die door leidinggevendenden op het proces en de inhoud daarvan kan worden uitgeoefend. Zonder sturing en inzet van het niveau van directeuren is er echter in deze door experts en dossierhouders getrokken ‘lopende agenda’ geen sprake van een afgewogen inzet van mensen, middelen en prioriteiten. De ‘mismatch’ die hierdoor dreigt te ontstaan, in combinatie met het bindende karakter van Europese regelgeving, kan bovendien leiden tot implementatie- en uitvoeringsproblemen – met potentieel negatieve gevolgen voor het imago van Nederland in de EU-en de beeldvorming van Europa in Nederland.

In het voorkomen van deze belangenconflicten en imagoschade ligt op zich al een eigenstandige opgave voor een actieve Europese inzet. Daarbij, zo wordt door verschillende respondenten benadrukt, wordt de mate waarin Nederland als lidstaat zich in de EU-succesvol profileert, in de uitgebreide EU-in steeds sterkere mate bepaald door de mate waarin het nationale, Nederlandse belang (vroeg-)tijdig, actief en agenderend kan worden vertaald en gepresenteerd als het Europese belang. Hier nu ligt voor de geïnterviewden de uitdrukkelijke uitdaging voor directeuren. Respondenten beschouwen het als hun primaire opgave om deze *adequate en tijdige vertaling van nationale in Europese belangen* en vice versa te waarborgen. Dit vergt betrokkenheid vanaf het begin van de beleidscyclus tot aan de uiteindelijke besluitvorming en – waar relevant – tot en met implementatie en uitvoering van het dossier. Juist omdat het Europese circus doordraait, is voor deze doorkijk de voortdurende aandacht en inzet van directeuren vereist.

De uitdaging, voor directeuren, ligt derhalve in het bieden van deze dossieroverstijgende betrokkenheid bij Europees beleid. Tegelijkertijd kan op basis van de gesprekken een drietal obstakels worden onderscheiden, die in de praktijk negatief uitwerken op de bereidheid en het vermogen van directeuren om deze uitdaging actief aan te gaan.

Een eerste ‘negatieve prikkel’ die directeuren ondervinden ten aanzien van de Europese dimensie van hun werk is de *geringe politieke prioriteit* die – enkele uitzonderingen daargelaten – bewindslieden en parlementariërs aan Europa geven. Mede als gevolg van een aantal politieke ontwikkelingen binnenslands hebben directeuren zeker de afgelopen jaren vaak de handen vol gehad aan het ‘bezweren van nationale crises’ die Europese dossiers van de agenda verdringen. Hierbij is door respondenten nadrukkelijk gewezen op de huidige, politieke nadruk op de financiële kant van het EU-lidmaatschap van Nederland en de Nederlandse onderhandelingsinzet. Deze wordt als eenzijdig ervaren en werkt daarmee belemmerend op de benodigde *inhoudelijke* discussies over de standpuntbepaling en inzet van de Rijksoverheid binnen de EU. De constatering dat deze inhoudelijke discussie over lange-termijn visie, positie en rol van Nederland in Europa en over de afweging, daarbinnen, van agenda’s en dossiers niet of nauwelijks door nationale politici wordt geïnitieerd, werkt belemmerend op de horizontale aanpak van dossiers binnen de departementen en een gerichte inzet van mensen en middelen ten behoeve van een consistente en coherente behartiging van de Nederlandse belangen op basis van een helder en afgestemd politiek mandaat.

Een tweede factor die door directeuren als belemmerend wordt ervaren is het feit dat de Europese en nationale agenda’s in tijd en activiteit vaak *niet parallel* blijken te lopen. Directeuren worden genoodzaakt zich terdege te (laten) inwerken op de internationale dimensie van hun werk en de lange-termijn horizon van het Europese beleidsproces. De constatering dat een consistente en coherente Nederlandse inzet op dossiers soms gedurende jaren dient te worden gewaarborgd, met een evenredige inspanning in het internationale netwerk, staat op gespannen voet met de huidige ontwikkeling van roulatie van personeel binnen de Rijksdienst. Deze asymmetrie van agenda’s en functies kan een structurele belemmering vormen voor het effectief Europees functioneren van directeuren op de langere termijn.

Een derde, hiermee samenhangende factor is de constatering dat Europese successen van nature moeilijk zijn ‘op te eisen’. Het eindresultaat van – soms – jarenlange onderhandelingen in een EU-van 27 lidstaten is vaak een moeizaam bereikt en complex compromis, waarvoor zich vervolgens vele partijen (lidstaten en instellingen) als verantwoordelijk presenteren. In combinatie met de in het voorgaande beschreven geringe politieke en publieke prioriteit waarin het thema Europa in Nederland zich in het algemeen mag verheugen – én de nadruk op het nationale beleid waarop wél snel(-ler) politiek gescoord kan worden, betekent deze constatering dat de waardering en uitstraling van successen op Europese dossiers door de doelgroep als relatief gering worden beschouwd.

Ten slotte moet op basis van de gesprekken worden geconstateerd dat een deel van de doelgroep van beleidsdirecteuren mede als gevolg van deze als negatief ervaren *incentive*-structuur niet of onvoldoende over de juiste competenties, kennis en vaardigheden lijkt te beschikken, om de beschreven Europese uitdaging aan te kunnen gaan. Om welke competenties, kennis en vaardigheden gaat het hierbij?

#### 3.1.4. Europese competenties

Alle respondenten is gevraagd om een selectie te maken van die competenties, die blijkens het voorgaande voor het Europese werk relevant kunnen worden verondersteld. Hiertoe kon een

selectie worden gemaakt uit de competenties die in onderstaande tabel worden aangegeven.

Tabel 2: Score op voor EU-werk relevant geachte competenties: NL respondenten

<b>Strategisch aansturen</b>	<b>10</b>
<b>Politiek bestuurlijk bewustzijn</b>	<b>9</b>
<b>Netwerken</b>	<b>7</b>
Internationale en interculturele oriëntatie	6
Dossierkennis ('weten wat er speelt')	6
Delegeren	5
Anticipatievermogen	4
Vermogen te prioriteren	4
Visie	4
Spreekvaardigheid moderne talen	4
Crisisbestendigheid	0
Initiatief	0
Betrokkenheid	0
Leiderschap	0

De resultaten van deze oefening overziende kan een inschatting worden gemaakt van de eigen beleving van de doelgroep waar het gaat om 'Europese competenties'.

De top-drie van voor Europees werk relevante competenties is die van *strategisch aansturen*; *politiek-bestuurlijk bewustzijn* en *netwerken*.

Zoals ook uit de toelichting van respondenten op deze selectie duidelijk werd, veronderstelt het vermogen tot leidinggeven met oog voor de lange-termijn, enerzijds, het hebben en actief bieden van *visie* op relevante thema's en ontwikkelingen en het *vermogen tot prioritering*. Hierbij werd meermalen benadrukt dat directeuren toch vooral het vermogen moeten bezitten om te 'schakelen': tussen dossiers, tussen beleidsinhoud en politiek, tussen de div. belangen intern en interdepartementaal en richting de EU. Het hiervoor benodigde politiek-bestuurlijke bewustzijn werd door veel respondenten centraal gesteld.

Anderzijds benadrukken veel respondenten het belang voor directeuren van het kunnen *delegeren* van taken en verantwoordelijkheden – maar dit vermogen wordt tegelijkertijd nauw gekoppeld aan het verwerven en bijhouden van die *dossierkennis* (het 'weten wat er speelt') die nodig is om dossiers op het goede moment en op de cruciale pijnpunten te kunnen 'overpakken' en 'opschalen'.

Het belang van het persoonlijke *netwerk* van een directeur, in Den Haag maar met name ook bij de relevante internationale spelers, is de derde competentie uit de top-drie. Eén respondent constateerde dat, waar het in de uitgebreide EU-steeds vaker en sterker draait om de kunst van het polderen en netwerken – een binnen de Nederlandse Rijksoverheid gepokt en gemazelde directeur per definitie een goede uitgangspositie zou moeten hebben.

*Talenkennis* is door veel respondenten niet specifiek geselecteerd, om reden dat mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid in met name de Engelse taal wordt gezien als een 'conditio sine qua non' voor effectief Europees optreden.

Veel respondenten benadrukten bovendien het cruciale belang van *persoonlijke belangstelling en interesse* ten aanzien van de 'internationale' dimensie van het werkveld. Het Europese cq. internationale werk in zijn algemeenheid vergt een specifieke inzet op een aantal elementen die voor nationaal werk minder relevant zijn, zoals interesse in andere culturen en de bereidheid zich in posities en belangen van anderen te verdiepen. Zoals een respondent het stelde: "je moet het ook gewoon leuk vinden" – en dit laatste lijkt als gevolg van de voortschrijdende processen van internationalisering en Europeanisering voor de 'jongere generatie' in sterkere mate te gelden dan voor de meer senior directeuren.

## 3.2. Benchmark Verenigd Koninkrijk: De Europese rol van Britse senior civil servants

### 3.2.1. Inleiding

Alle lidstaten worstelen met de politieke en bestuurlijke vormgeving van Europese processen ‘in eigen land’ en richting Brussel. Een land dat in dit kader voor veel lidstaten als voorbeeld dient, is het Verenigd Koninkrijk. Zo werd in 2004 in een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur de Britse ‘civil service’ expliciet ten voorbeeld gesteld aan de mogelijke vormgeving van de Nederlandse EU-coördinatie (ROB, 2004). Dit was aanleiding om in dit onderzoek ten aanzien van de rolopvatting en het Europese profiel van directeuren een blik over het Kanaal te werpen. In december 2006 zijn in totaal negen gesprekken gevoerd met ‘senior civil servants’ van de UK civil service.<sup>2</sup>

Een centrale hypothese waarmee deze benchmark-studie door het projectteam werd ingegaan, was dat de veronderstelde mate van *uniformiteit* binnen het VK ten aanzien van het Europese werk vermoedelijk een positieve weerslag zou hebben op de Europese rol en het functioneren van leidinggevenden binnen het apparaat. Bij deze uniformiteit gaat het dan vooral om het zowel wat betreft structuur als cultuur eenvormige en hiërarchisch georganiseerde overheidsapparaat (‘civil service’); de homogene samenstelling van de Britse regering (eenpartijstelsel) die de eenheid van het regeringsbeleid bevordert en de sterke (persoonlijke) positie van de Premier. In combinatie met de uitgesproken kritische politieke visie op het Europese integratieproces en de plaats en rol van het Verenigd Koninkrijk daarin betekent dit dat Europa in het Verenigd Koninkrijk, meer dan in ons land, voorwerp is van binnenlandspolitieke aandacht, niet het minst in de publieksmedia. Deze breed gedragen “unity of purpose” zou doorwerken in het Europese werk binnen de departementen, dat als gevolg van deze aandacht zowel wat betreft de inhoud en organisatie in vergelijking met de Nederlandse situatie krachtiger en uniformer zou zijn.

### 3.2.2. Een schets van het werkveld

Het Europese werk in de *civil service* is formeel op decentrale basis georganiseerd – de inhoudelijke coördinatieverantwoordelijkheid ligt bij het meest betrokken vakdepartement. Dit verklaart tevens de mate waarin sprake is van Europese kennis en kunde in de Rijksdienst, die sterk samenhangt met de Europese bevoegdheden op het desbetreffende beleidsterrein. Er is een oplopende schaal van Europeanisering van onderwijs en cultuur, via werkgelegenheid, naar de werkerreinen van het *Home Office* en het *Department of Trade and Industry* (DTI). Aan het eind van het spectrum bevindt zich logischerwijs het ministerie van buitenlandse zaken, het *Foreign and Commonwealth Office* (FCO).

Hiermee samenhangend verschilt de interne organisatie van het EU-beleid per departement. Op het Home Office is het EU-beleid in een aparte directie georganiseerd. Dit lijkt echter de uitzondering op de decentrale praktijk. Bij DTI en het *Department for the Environment, Food and Rural Areas* (DEFRA) is (de relatie met) Europees beleid nadrukkelijk een dimensie van de taken en werkzaamheden ‘binnen’ de vakinhoudelijke directies. Dit impliceert dus ook nadrukkelijk een eigen ‘Europese’ rol voor directeuren van deze directies in de aansturing van deze processen.

Tegelijkertijd kent de praktijk van omgang met Europese dossiers in Londen ook een aantal centrale elementen.

---

2) Hoewel de grootte van de afdelingen en directies verschilde, zijn de rang en status van de respondenten vergelijkbaar met die van directeuren binnen de Nederlandse Rijksoverheid. De benaming ‘directeuren’ die in het navolgende zal worden gehanteerd, slaat op die categorie managers of ‘senior civil servants’ met leidinggevende verantwoordelijkheid voor een deel van het overheidsbeleid binnen het departement.



Een eerste factor van belang is, als tegenwicht tegenover de praktijk van het op informele en ad-hoc basis afstemmen van Europese dossiers en standpunten tussen de departementen, de positie van het *Cabinet Office/European Secretariat*. Dit orgaan heeft coördinerende bevoegdheden op ‘horizontale’ dossiers voor de lange-termijn. Daarbij werkt het nauw samen met de Britse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie (UKREP), die een belangrijke rol vervult in de dagelijkse contacten met de Europese instellingen, waaronder nadrukkelijk ook de Europese Commissie en het Europees Parlement.

Een tweede factor is de praktijk van parlementaire ‘scrutiny’ van Europees beleid en regelgeving vanuit het House of Commons/Lords. De wetenschap dat over de standpuntbepaling ten aanzien van bepaalde van betekenis geachte dossiers vooraf en achteraf aan een kritisch parlement verantwoording moet worden afgelegd, noopt (directies binnen) departementen tot het nauw volgen en rapporteren ten aanzien van Europese ontwikkelingen.

Ten slotte is er in de civil service in de afgelopen jaren (mede onder invloed van *Blairism*, met een sterk accent op ‘delivery’) een slag gemaakt naar een meer bedrijfsmatige insteek van processen. In dit kader is een exercitie gestart waarin de voor het functioneren binnen de Rijksoverheid relevant geachte procesgerichte competenties en vaardigheden, de zgn. *Professional Skills for Government (PSG)* onder verantwoordelijkheid van het *Cabinet Office* worden geïdentificeerd en gestructureerd. De bedoeling is dat deze eenvormige lijst van competenties ten aanzien van bedrijfsvoering, logistiek en organisatie, beleidsvorming en –levering (*policy delivery*) in de nabije toekomst zal worden toegepast in het centrale loopbaanbeleid voor een nieuwe generatie overheidsmanagers. Voor de loopbaan van beleidsdirecteuren is in de toekomst uitdrukkelijk ook uitvoeringservaring vereist.

Van belang voor dit onderzoek is dat er verschil van mening bestaat over de mate waarin ook de inhoudelijke kennis en ervaring van civil servants– niet in het minst die ten aanzien van het Europese werk – in deze als sterk *managerial* ervaren exercitie moeten worden meegenomen– een discussie waarin onder andere het FCO zich recentelijk heeft gemengd.

### 3.2.3. *Bevindingen*

Tijdens de gesprekken in Londen zijn de respondenten gevraagd naar hun persoonlijke ervaring en perceptie ten aanzien van de rol en meerwaarde van het specifieke functieniveau van directeuren, waar het gaat om EU-beleid; de organisatie en management van het Europese werk binnen het departement, waaronder thema’s als: opleiding, training, personeelsbeleid, coördinatie en aansturing, en de noodzakelijk geachte competenties en ervaring voor het Europese functioneren van directeuren.

De toegevoegde waarde van directeuren ligt volgens het merendeel van de respondenten nadrukkelijk bij het bieden van horizontaal overzicht tussen en boven dossiers: de bekende helikopterview. Directeuren moeten in staat zijn hun bewindslieden te informeren over de relevante punten. Hiervoor zijn goede persoonlijke relaties en een eigen netwerk met gelijkwaardige partners onontbeerlijk; op interdepartementaal niveau, met de EU-instellingen en in de hoofdsteden. Desgewenst moet te allen tijde op dit niveau kunnen worden geïntervenieerd en onderhandeld.

Toch wordt Europese kennis en kunde door onze gesprekspartners in het algemeen niet noodzakelijk geacht voor *iedere* directeur binnen de civil service: ‘it comes with the job’. Het merendeel van de geïnterviewde ‘senior civil servants’ heeft gedurende de eigen carrière dan ook hun Europese ervaring opgedaan. Omdat het Verenigd Koninkrijk inmiddels een behoorlijke *track record* heeft in de EU, is aldus volgens de respondenten voor het Europese werk een ‘good pool of people’ ontstaan.

Zoals eerder aangegeven is het initiatief en de prioritering van Europese werkzaamheden en EU-beleid binnen de departementen van onderop (*bottom-up*) georganiseerd. Ook de praktijk van het afstemmen van dossiers op basis van informele interdepartementale contacten verloopt in de praktijk naar tevredenheid. Waar het gaat om de interdepartementale standpuntbepaling functioneert naar tevredenheid het wekelijkse ‘Grant-Darroch’ overleg tussen het hoofd van het European Secretariat en de Britse Permanente Vertegenwoordiger bij de EU, waarbij naar gelang het onderwerp belanghebbende departementen aanschuiven (op het niveau van afdelingshoofd).

Omdat de effectieve aandacht en capaciteit als gevolg van deze decentrale aanpak van dossiers afhankelijk is van de inzet van individuen, wordt ‘Europese specialisatie’ in de hand gewerkt. Deze constatering wordt door enkele respondenten als nadelig ervaren. Het gebrek aan Europees bewustzijn ‘in den breedte’ leidt soms tot problemen, bijvoorbeeld omdat (Europese dimensies van) dossiers onvoldoende op elkaar worden afgestemd. Dit nadeel wordt echter gecompenseerd door de relatieve eenheid van beleid, waarbij respondenten vooral wijzen op de relatief sterke ‘unity of purpose’ van het Britse Europabeleid in het algemeen. Zo staan, bij voorbeeld, in de Britse opstelling ten aanzien van Europese dossiers de budgettaire consequenties van voorgenomen beleid te allen tijde centraal. Ook is duidelijk is dat er in het VK in het algemeen een grote huiver bestaat voor voorstellen op het terrein van politieke integratie. Dit gegeven maakt dat de relatief decentrale aanpak van dossiers en de hieruit voortvloeiende, ruimte voor beleidsdirecteuren in de standpuntbepaling voor Europese dossiers is ‘afgebakend’ door van bovenaf aangegeven ‘red lines’ die voor het Europese optreden van alle betrokkenen maatgevend zijn.

#### 3.2.4. Europese competenties

Ook aan de Britse respondenten is gevraagd aan te geven welke specifieke competenties voor het Europese werk van belang worden geacht. Hierbij wordt analoog aan de Nederlandse situatie gewezen op de relevantie van strategisch leiderschap; politiek-bestuurlijk bewustzijn; netwerken; delegatievermogen en dossierkennis en tenslotte internationale oriëntatie / intercultureel bewustzijn.

Opvallend is dat in vergelijking met de Nederlandse respondenten de Britten het belang van visie, het vermogen tot prioriteren en anticiperen van minder belang lijken te achten. Een mogelijke verklaring is dat de genoemde ‘unity of purpose’ van het Europabeleid en de positie van het VK als grote lidstaat dit aspect van minder belang maken. Oftewel: visie en prioriteiten zijn in de Britse context als het ware ‘een gegeven’.

Ten aanzien van de spreekvaardigheid in de moderne talen, die door Nederlandse directeuren als een ‘conditio sine qua non’ wordt aangegeven, wordt opgemerkt dat – zeker na de meest recente uitbreiding van de EU— het Engels tegenwoordig ook in EU-kader de Europese voertaal is. Het belang van taalvaardigheid en het gebruik van ‘concise language’ in de onderhandelingen is bovendien groot en dit is een belangrijk voordeel voor Britse belangenbehartigers.

Voor het Europese optreden van Britse (senior) civil servants is ten slotte van belang, zo wordt door een aantal respondenten benadrukt, de nadruk die al vanaf het begin van de opleiding van Britse studenten of onbewust wordt gelegd op het belang van een doordachte ‘*representation*’ van meningen, standpunten en belangen. In de woorden van een van de geïnterviewden: ‘many people can present things, not many can *represent*: getting the message across’.

Tabel 3: score op voor EU-werk relevant geachte competenties: Verenigd Koninkrijk respondenten

<b>Strategisch aansturen</b>	<b>5</b>
<b>Netwerken</b>	<b>4</b>
<b>Politiek bestuurlijk bewustzijn</b>	<b>5</b>
Internationale en interculturele oriëntatie	2
Dossierkennis ('weten wat er speelt')	4
Delegeren	1
Anticipatievermogen	0
Vermogen te prioriteren	0
Visie	1
Spreekvaardigheid moderne talen	0

### 3.3. Conclusies

Is nu op basis van deze bevindingen en internationale vergelijking een uitspraak te doen over de Europese rol van directeuren?

Het lastige van een poging tot beantwoording van deze vraag is, zoals gezegd, de specifiek politiek-bestuurlijke situatie waarin het Europabeleid in beide landen zijn beslag krijgt. Het Europabeleid binnen de Nederlandse Rijksoverheid wordt geformuleerd binnen de sterk gedepoliteerde 'poldertraditie' waarin bovendien decennialang een grote overeenstemming heerste over de vorm en inhoud van de Nederlandse inzet. Dat het Europese beleid buiten de politieke schijnwerpers werd ontwikkeld en uitgevoerd door een kleine, goed ingevoerde elite heeft tot op heden een negatieve uitwerking op de bredere prioriteitsstelling en politieke aandacht waar het gaat om Europa. Wanneer de Britse praktijk hiertegen wordt afgezet, lijkt er inderdaad sprake van een gunstiger uitgangspositie. Het bredere publieke Europa-bewustzijn heeft vanzelfsprekend ook een positieve weerslag op de insteek van directeuren. De praktijk van nauwe parlementaire 'scrutiny' van Europese wetgevingsvoorstellen, teneinde deze op hun merites voor het Verenigd Koninkrijk te beoordelen, lijkt bijvoorbeeld positief te werken op de noodzaak voor (de leiding van) departementen om zich actief met Europa te bemoeien.

Niettemin is de constatering dat Europa in het Verenigd Koninkrijk een grotere binnenlandspolitieke steen des aanstoets is, niet één op één te vertalen in een grote betrokkenheid bij het Europese werk. De in ons land veelgehoorde klacht van ambtenaren dat voor politici Europese dossiers van tweederangs belang zijn, wordt onder de Britse respondenten breed gedeeld. Dit is iets algemeen, zo wordt verzucht: "Unless you are Luxembourg, for national politicians, domestic politics rules". Het specifiek Britse, Eurosceptische Europabeleid en het feit dat het Verenigd Koninkrijk pas in 1973 tot de bestaande EG toetrad hebben daarbij ook een belangrijke keerzijde. Niet alleen staat het land bij de Europese partners bekend als een 'awkward partner' – de EG is in de jaren vijftig en zestig bovendien institutioneel en beleidsmatig 'opgebouwd' zonder de Britten. Dit gegeven zet Britse belangenbehartigers nog steeds op een achterstand waar het gaat om ervaring en cultuur, maar ook ten aanzien van enkele cruciale beleidsterreinen, zoals het Europese landbouwbeleid en sociaal beleid. Door verschillende Britse respondenten werd met enige jaloezie gesproken over het gemak waarmee Nederlandse onderhandelaars over de grens opereren, daarbij overigens geholpen door hun brede talenkennis.

Ten slotte kan ten aanzien van het Europese werk van directeuren worden gesteld dat *ook* in de Britse situatie het Europese werk een eigenstandig specialisme dreigt te blijven, dat niet structureel is ingebed in de opleiding en organisatie en derhalve sterk afhankelijk is van de inzet en belangstelling van individuen. Wel is er recentelijk sprake van een meer gerichte benadering

van competentie-ontwikkeling binnen het loopbaanbeleid. Wanneer ook de Europese dimensie hierin wordt meegenomen, kan dit positief uitwerken op de uitgangspositie van Britse senior civil servants waar het gaat om Europese betrokkenheid.



## §4. EUROPESE OPLEIDING EN TRAINING VOOR DE DOELGROEP VAN DIRECTEUREN

### 4.1. Overzicht van Europa opleidingen voor het Rijk

*‘Elke rijksambtenaar is een Europees werkend ambtenaar’*

De EU is een bestuurslaag met vergaande nationale beleidsmatige en juridische consequenties op een groeiend aantal beleidsterreinen van de overheid. Dit gegeven impliceert dat elke rijksambtenaar – dus ook een directeur – op enig moment in zijn/haar carrière met de EU-en Europese dossiers in aanraking komt. Voor een optimaal functioneren zijn (basis-)kennis over de Europese bestuurlijke en beleidsinhoudelijke context en de vaardigheid om een effectieve bijdrage te leveren aan de interactie tussen het nationale en Europese beleidsproces en aan de juiste en adequate uitvoering van Europese wetgeving in Nederland, onontbeerlijk.

‘Opleidingstechnisch’ betekent deze vaststelling dat de Rijksoverheid bij voorkeur in een vroeg stadium moet investeren in de ontwikkeling van Europese kennis en vaardigheden van (nieuwe) werknemers. Sinds het begin van de jaren 90 bieden nagenoeg alle ministeries aan hun beleidsmedewerkers departementale EU-basisopleidingen aan, die voor het merendeel extern worden uitgevoerd. In sommige gevallen is er sprake van een interne opleiding, bijvoorbeeld bij het Ministerie van Financiën. Sommige ministeries (LNV, SZW, VROM) richten dit opleidingsaanbod niet louter op de Europese dimensie van hun beleidsterreinen, maar bedden deze in in de bredere internationale, multilaterale dimensie. Naast de departementale opleidingen bestaat er ook een groot aanbod in de markt van open inschrijvingscursussen op het terrein van de Europese Unie en EU-beleid. Het staat Rijksambtenaren vrij gebruik te maken van dit aanbod – dat overigens niet centraal is gebudgetteerd.

Kortom, voor alle beleidsmedewerkers met weinig EU-kennis en ervaring bestaat een ruim en gevarieerd aanbod om zich te bekwamen in de ‘basics’ Europese beleids- en werkprocessen.

De tendens van de laatste jaren is dat het departementale opleidingsaanbod van EU-basiscursussen wordt aangevuld met centraal, vooral door het Ministerie van BZK gecoördineerde opleidingen. Gedoeld wordt hier in de eerste plaats op het *Rijkstrainees programma*, een tweejarig ontwikkelingstraject voor een groep van ongeveer 120 geselecteerde deelnemers per jaar. Dit programma omvat een tweedaagse EU-module, een werkbezoek aan Brussel en de mogelijkheid van een tijdelijke detachering bij de EU-instellingen of bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU.

Verder heeft BZK, meer in het bijzonder het Bureau Internationale Ambtenaren (BIA) geïnvesteerd in het opleiden en begeleiden van Nederlandse kandidaten voor de Europese *concoursen*: de vergelijkende examens voor functies bij de EU-instellingen. Dit initiatief moet worden geplaatst in het kader van het Kabinetsbeleid om te investeren in het aantal Nederlanders werkzaam bij de Europese instellingen en de contacten daarmee.

Tot slot moet hier worden gewezen op de oprichting van de ‘shared services’, i.c. het *Opleidingscentrum-Expertisecentrum (OC-EC)*, in het kader waarvan vorig jaar een aanbesteding is gedaan voor een driedaagse ‘Oriëntatie op Europa’ cursus voor beleids- en stafmedewerkers of adviseurs.

In vergelijking met dit deel van de opleidingsmarkt is het opleidingsaanbod voor meer ervaren EU-dossierhouders en het (midden-)management (hoofden en plv. hoofden) op de departementen een stuk beperkter – en vooral: diffuus. Er bestaan voor deze doelgroep weinig aparte maatwerkprogramma’s binnen de ministeries en ook op de markt is het aanbod smal. Met name de hoofden komen er bekaaid vanaf. Deze functionarissen lijken momenteel tussen wal en

schap te vallen wanneer het gaat om investeringen in training en opleiding en loopbaanmanagement. De constatering dat de 'hoofden' minder regelmatig op cursus gaan en/of rouleren dan hun onder- en bovengeschieden heeft consequenties voor de 'doorwerking' van het Europese werk van de beleidsspecialisten naar de ambtelijke leiding en vice versa.

Wil men in de toekomst komen tot een Rijksbrede investering in de Europese dimensie van het opleidings- en loopbaanbeleid, dan zal zeker ook aan deze categorie van functionarissen meer aandacht moeten worden besteed.

Op centraal niveau wordt in het kader van het ABD-kandidatenprogramma (het management- en ontwikkelingsprogramma voor de schalen 14-16) in een driedaagse module aandacht besteed aan de Europese Unie en EU-beleid. Binnen het kandidatenprogramma bestaat ook de mogelijkheid om 3 tot 6 maanden stage te lopen bij één van de Europese instellingen, in de praktijk veelal de Commissie.

Voor de doelgroep van dit onderzoek, de (beleids-)directeuren zelf, bestaat geen structureel centraal aanbod op het terrein van de Europese Unie. Waar door departementen actie wordt ondernomen, is dit ad hoc en incidenteel. Voorbeeld zijn de uiteenlopende departementale activiteiten ter voorbereiding van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004, bijvoorbeeld in de vorm van directeurenconferenties. Ook is in de aanloop van dit EU-voorzitterschap in opdracht van de ABD een aantal masterclasses voor directeuren georganiseerd. M.u.v. het ministerie van Economische Zaken kennen de ministeries geen structurele opleidingstrajecten. Overigens zijn de departementen van VROM en V&W mede naar aanleiding van het eerder genoemde Rapport Van Voorst tot Voorst wel begonnen met het ontwikkelen van een opleiding voor directeuren. Of deze initiatieven ook daadwerkelijk leiden tot een structurele aandacht voor deze doelgroep, moet worden afgewacht.

Toch lijkt er onder de doelgroep wel degelijk behoefte te zijn aan 'meer aandacht voor Europa'. Uit de resultaten van een survey die de ABD vorig jaar heeft uitgezet ("welke thema's ziet u graag opgenomen in het aanbod van programma's en communicatie van Bureau ABD") bleek dat het thema Europa/internationaal op de vierde plaats werd geplaatst (na politiek-bestuurlijke sensitiviteit (1), ketensamenwerking (2) en het gebruik maken van netwerken (3)).

Het aanbod aan EU-opleidingen voor de verschillende doelgroepen overziende, kan geconstateerd worden dat er veel in EU-kennis geïnvesteerd wordt aan de basis (de (nieuwe) beleidsmedewerkers); nauwelijks/niets op het middenniveau (dat van senior-beleidsmedewerkers/(plv) hoofden) – en vrijwel niets aan de top ((plv) directeuren/DG's/SG's). Door dit 'kennissgat' kan het voorkomen dat een directeur, die in de meeste gevallen kan bogen op een langere carrière binnen de overheid, gedurende deze loopbaan geen enkele EU-opleiding of training heeft gevolgd. Hij of zij zal deze leemte vervolgens met 'krantenkennis' en/of gevoed door de eigen medewerkers op eigen initiatief moeten invullen. Bij extern, c.q. van buiten de overheid benoemde directeuren is er ook een grote kans dat men over onvoldoende EU-kennis beschikt. Hoewel dit buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, zou deze conclusie ook kunnen gelden voor het niveau van de afdelingshoofden en hun plaatsvervangers.

#### *4.2. De benchmark: hoe is het in het Verenigd Koninkrijk georganiseerd?*

De situatie in Nederland is dus dat de overheid Europacursussen aanbesteedt in de markt en meerdere opleidingsinstituten EU-cursussen verzorgen. In de UK civil service worden verreweg de meeste opleidingen voor ambtenaren in de civil service verzorgd door de *National School of Government* (NSG). De NSG (een nieuwe naam sinds 2005) heeft de status van een 'non-Ministerial Department' met een bijzondere positie en verantwoordelijkheid binnen de civil

service. De NSG biedt open inschrijvingscursussen aan en tevens de mogelijkheid tot speciale maatwerkprogramma's en consultancy. Binnen de NSG is de *School of European Studies* verantwoordelijk voor het EU-curriculum. Dit curriculum bevat:

- inleidende EU-basiscursussen die ook openstaan voor 'senior civil servants';
- programma's voor 'gevorderde' ambtenaren die zelf Europese dossiers behandelen en daartoe regelmatig in Brussel contacten onderhouden/onderhandelen;
- introductieprogramma's in de *Fast Stream* en *European Fast Stream* (zie onder);
- netwerkbezoeken aan de EU-instellingen in Brussel en een tripartiet studiebezoek aan Brussel en Luxemburg met Franse en Duitse senior beleidsambtenaren;
- het *European Reciprocal Training Programme* – een uitwisselingsprogramma in samenwerking met nationale opleidingsinstituten uit een aantal andere EU-lidstaten, gericht op het uitwisselen van best practices in multinationale deelnemersgroepen.

Daarnaast kent de School of European Studies een apart programma voor wetgevingsjuristen. Naast de NSG zijn er in de markt nog een enkele, kleinere aanbieders van met name EU-introductiecurcussussen.

De *nationale Fast Stream*, een loopbaanprogramma voor een selecte groep ambtenaren, leidt op tot senior management posities binnen de overheid en gaat gepaard met veelvuldige overplaatsingen en detacheringen bij de EU-of andere partners, zoals de VS en multinationals. De UK civil service kent ook een aparte '*European Fast Stream*'. Dit is een versneld loopbaanontwikkelingsprogramma voor een geselecteerde groep ambtenaren met speciale belangstelling voor de Europese Unie en haar instellingen, gericht op het opbouwen van brede EU-expertise binnen de civil service. Deze 'European Fast Streamers' worden elke 12-18 maanden overgeplaatst voor plaatsing of detacheringen bij de departementen en/of de Europese Commissie. European Fast Streamers worden, mochten ze besluiten de overstap te maken naar een loopbaan bij de EU-instellingen – een keuze die actief wordt gestimuleerd – bovendien intensief begeleid om hun slagingskans te vergroten voor de Europese concoursen.

Uit het bovenstaande zou het beeld kunnen ontstaan dat er sprake is van een centraal gestuurd opleidingsprogramma voor de civil service. Niettemin bestaat er voor civil servants geen verplichting tot het volgen van EU-opleidingen. Het matchen van vraag en aanbod is in de praktijk decentraal georganiseerd – met uitzondering van de EU-opleidingen in de *European Fast Stream* en de *Fast Stream*. Hoewel er een klein aantal maatwerkprogramma's bestaat, bespreken de hoofden en directeuren in het merendeel van de gevallen jaarlijks met hun medewerkers de individuele opleidingsbehoefte en verwijzen per geval door naar de open inschrijvingsprogramma's van de NSG.

Ook het Verenigd Koninkrijk kent geen speciale opleidingen voor leidinggevendenden op het niveau van 'senior civil servants', hoewel men daar binnen de NSG wel over nadenkt. Gegeven het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat deze behoefte in het VK minder groot is. Niet alleen staan de snelle, korte EU-introductiecurcussussen nadrukkelijk ook open voor dit functieniveau – tegelijkertijd wordt met de management-ontwikkelingsprogramma's (*European Fast Stream*) een stevige middenlaag in de civil service gecreëerd, met een behoorlijk dosis EU-kennis en praktische ervaring die wordt ondersteund door een actief detacheringsbeleid.

Kijkend naar het opleidingsaanbod in het Verenigd Koninkrijk springt een aantal zaken in het oog:



1. EU-basiscursussen staan open voor elke civil servant, ongeacht het functieniveau. Ter vergelijking: in Nederland zijn de meeste basiscursussen uitsluitend bestemd voor beleidsmedewerkers vanaf schaal 10.
2. Het aanbod voor meer ervaren senior EU-dossierhouders is iets ruimer en loopt uiteen van verdieping op een bepaald thema, vaardigheidstraining tot en met netwerk- en studiebezoeken aan of met (ambtenaren uit) andere lidstaten of EU-instellingen, waarbij uitdrukkelijk een internationale dimensie aanwezig is.
3. De *European Fast Stream* en de ruime aandacht voor EU-in de opleiding van de *nationale Fast Stream* garanderen een continue verversing van de EU-kennis en kunde en expertisebasis op middenmanagement niveau binnen de civil service.

#### 4.3. Opleidingsbehoefte onder de Nederlandse directeuren

Enkele opvallende citaten uit de interviews over het belang van de Europese Unie voor Nederland:

*“Nederland is op steeds meer beleidsterreinen de uitvoerder van Europese regelgeving”*

*“Het nationale beleid is het toefje op de Europese taart”*

*“Een directeur zonder EU-kennis is zoiets als een provinciedewerker die niet weet wat het Ministerie van BZK doet.”*

Tijdens de interviews gaf een grote meerderheid van de respondenten aan dat Europees bewustzijn en EU-basiskennis (t.a.v. de politiek-bestuurlijke context van de EU; de basisbeginselen van het Europees recht en de gevolgen van de EU-voor de nationale beleidsautonomie) bij *alle* directeuren binnen de Rijksoverheid aanwezig en bekend mag worden verondersteld. De meeste respondenten vonden overigens van zichzelf dat zij over deze kennis beschikten – slechts een enkeling bekende dat een ‘opfris’ van de basisbeginselen welkom zou zijn. Opvallend was dat als men sprak over andere directeuren, veel respondenten aangaven dat deze noodzakelijk basiskennis en bewustwording beslist niet bij alle collega’s aanwezig was. Iets dergelijks was het geval waar het gaat om talenkennis: waar beheersing van de Engelse taal door alle respondenten voor EU-werk een noodzakelijke voorwaarde wordt geacht, gaf men tegelijkertijd aan dat veel *collega’s* het Engels helaas niet op adequaat niveau beheersen.

Op de vraag of EU-kennis en/of ervaring verplicht moest worden gesteld in het profiel voor een directeur (een voorwaarde om directeur te kunnen worden) werd uiteenlopend gereageerd. Sommigen antwoordden hierop positief, anderen stonden hier sceptisch tegenover (“alleen voor zover de functie-uitoefening dit vereist”), weer anderen waren van mening dat de noodzaak hiertoe zowel afhankelijk is van de interne taakverdeling binnen een ministerie als van de mate van europeanisering van de beleidsterreinen van het ministerie.

De respondenten is gevraagd naar ideeën voor de inhoud en vormgeving van gerichte EU-opleidingen en trainingen voor de doelgroep. De diverse suggesties worden hieronder opgesomd:

- **Individuele coachingtrajecten**, in de vorm van persoonlijke begeleiding in de praktijk van dossieraanpak/onderhandelen/netwerken, die kunnen worden ingezet / aangevraagd op het moment dat een directeur (in een nieuwe functie) veel/meer Europa in het pakket krijgt;





- **Masterclasses**, bijvoorbeeld in de vorm van gesprekken of discussies met goed ingevoerde en ervaren (Nederlandse) ambtenaren uit het ‘Brusselse’;
- **Dossiersvergelijking**, teneinde aan de hand van concrete cases *best practices* en *lessons learned* voor belangenbehartiging te identificeren;
- **Studiebezoeken**, aan andere EU-landen gezamenlijk of individueel op een bepaald beleidsterrein;
- **Capita selecta** over actuele onderwerpen, bijv. hoe om te gaan met impact assessments, Europese agentschappen;
- **Internationale onderhandelingstraining**, met behulp van simulaties of rollenspelen die inzicht bieden in het voorbereiden van posities, het krachtenveld, interculturele communicatie, en het representeren van het nationale belang;
- **Basiscursussen Europees recht** op de niveaus van beginners en gevorderden.
- **Departementale activiteiten voor directeuren**, specifiek op de EU-gericht (conferenties; ronde-tafels)

Ten aanzien van de vorm en opzet van de opleiding werd een aantal aandachtspunten meegegeven:

- een **internationale setting** is extra uitdagend, bijvoorbeeld door buitenlandse sprekers of deelnemers aan een opleiding;
- de training moet vooral gericht zijn op het trainen van **vaardigheden**;
- **bekende sprekers** fungeren als trekker;
- zoveel mogelijk moet worden gerelateerd aan de **concrete politieke en (beleids-)praktijk**;
- het moet altijd **kort en krachtig**, want de doelgroep heeft weinig tijd. (NB: uit gegevens van het Bureau ABD blijkt dat directeuren slechts 6 dagen per jaar tijd hebben voor hun persoonlijke ontwikkeling).

#### 4.4. Conclusie

Gezien het belang van de Europese Unie voor het Nederlandse beleid en vice versa, de cruciale rol van directeuren in het proces van Nederlandse EU-belangenbehartiging, het roulatiebeleid van de ABD, en de bevindingen van het voorliggende onderzoek en eerdere surveys, waaronder die van de ABD zelf, is er zowel een noodzaak als een behoefte, onder de doelgroep, voor EU-opleidingen.

Uit de interviews komen drie punten expliciet naar voren.

- In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat door de respondenten een minimale basiskennis van aard en functioneren van de EU-en een adequate beheersing van tenminste de Engelse taal als noodzakelijke voorwaarde worden gesteld voor het functioneren van *elke* directeur in de Rijksoverheid.
- Ten tweede wordt geconstateerd dat een (te) grote groep beleidsdirecteuren zich te weinig bewust is van (de relevantie van) Europese ontwikkelingen of relatief onbekend is met het speelveld en de beleidsontwikkelingen binnen de Europese Unie.
- Ten derde is het helder dat niet alle directeuren binnen de Rijksoverheid in hun werk op



dezelfde manier en intensiviteit met de EU-in aanraking komen. Dit impliceert dat, afhankelijk van hun EU-betrokkenheid, *differentiatie* in de benodigde competenties, kennis en vaardigheden noodzakelijk is.

De drie hier voorgestelde te onderscheiden niveau's van differentiatie, in de vorm van EU-bewust, EU-bekend, en EU-bekwaam, bieden elk een bepaalde bundeling van werkzaamheden, competenties, kennis en vaardigheden waarop het opleidingsaanbod kan inhaken.

Op het laagste niveau (EU-bewust) impliceert de constatering dat alle directeuren in staat moeten worden geacht de Europese dimensie tijdig te onderkennen en op waarde te schatten, het aanbod van een verplicht basispakket Europese politiek en beleid, besluitvorming, Europees recht en de gangbare wegen voor (Europese) beleidsbeïnvloeding. Ten behoeve van de structurele inbedding verdient het naar de mening van de onderzoekers aanbeveling om deze competentie te expliciteren in het functieprofiel van *alle* directeuren in de Rijksoverheid.

Voor het adequaat bedienen van het tweede niveau (EU-bekend) dat van toepassing is op die directeuren die regelmatig met Europese dossiers worden geconfronteerd, is een verdiepingsslag nodig, waarbij gedacht kan worden aan regelmatige *masterclasses* over bepaalde thema's, uitwisselen van *best practices* en lobby cases, enz. Deze directeuren zullen ook al te maken krijgen met 'representatie', waarbij een goede beheersing van het Engels, maar ook een internationale sociaal-culturele oriëntatie van groot belang is.

Ten aanzien van het derde niveau (EU-bekwaam), van die directeuren die zelf actief zijn in de Europese beleidsvorming, zou het opleidingsaanbod zich met name moeten richten op het stimuleren van lange-termijn visievorming; prioriteitsstelling en pro-actieve agendakennis en agendabeïnvloeding. Op het moment dat directeuren doorstromen richting de niveaus twee en drie, is het aanbieden van een individueel coachingstraject het overwegen waard.

Tabel 4: Werkzaamheden, kennis en opleidingsaanbod per niveau van EU-betrokkenheid

Niveau	Accent EU-werkzaamheden	Accent kennis en vaardigheden	Acties
EU-bewust	Management en leiderschap Beleidsbeïnvloeding Signaleren van knelpunten/ Problemen oplossen	<b>Ontwikkelen Europese antenne</b> Adequate beheersing Engels Basiskennis Europese actoren en beleidsbeïnvloedingsmogelijkheden EU-binnen directie goed organiseren	Cursus Engels 1-daagse cursus EU-(ABD) EU-basis en Engels opnemen in algemeen profiel Directeur (kan makkelijk getest worden)
EU-bekend	Management en leiderschap Beleidsbeïnvloeding Signaleren van knelpunten/ Probleemoplossing Representatie	<b>Actieve rol beleidsbeïnvloeding</b> Actief kunnen inspelen op Europese ontwikkelingen, anticiperen van mogelijkheden en knelpunten, representatie, uitstekende beheersing Engelse taal Veel aandacht voor EU-binnen eigen directie	Indien nodig talencursus Deelname aan Masterclasses op basis van beleidsrelevante case studies Lobbycursus in Brussel Uitwisselingsprogramma met andere EU-lidstaten Ervaring in Brussel
EU-bekwaam	Management en leiderschap Strategisch prioriteren Beleidsbeïnvloeding Signaleren van knelpunten/ Problemen oplossen Representatie, onderhandelen	<b>Visievorming en prioritering</b> Excellente kennis van Europese en nationale beleidsontwikkelingen Uitstekende beheersing Engels en 2 <sup>e</sup> EU-taal Onderhandelingsvaardigheden Interculturele communicatieve vaardigheden Strategisch leiderschap in directie	Aanvullende talencursussen Cursus Internationaal onderhandelen/interculturele communicatie op hoog niveau met internationale deelnemers Deelname aan internationale conferenties en seminars Langdurige ervaring in Brussel (PV, Commissie, anders)

Waar dit onderzoek zich heeft gericht op de functiegroep van directeuren, moet tegelijkertijd worden geconcludeerd dat er momenteel nog nauwelijks wordt geïnvesteerd in Europese training en opleiding van het midden-kader ((senior-) beleidsmedewerkers en (plv.) hoofden). Een actieve inzet op versterking van de Europese module binnen het ABD-kandidatenprogramma is hiertoe een minimale voorwaarde. Een belangrijke les van het Verenigd Koninkrijk is echter tevens de wijze waarop een Europese loopbaan actief wordt gestimuleerd in het kader van de (European) Fast Stream. Het opzetten van een Nederlandse variant van dit programma zou passen binnen een Rijksbrede strategie voor versterking van de Europese dimensie in het personeels- en loopbaanbeleid.



## §5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek wordt in deze paragraaf een aantal conclusies geformuleerd. Concreet leidt dit onderzoek tot een drietal aanbevelingen betreffende de wijze waarop de Europese werkzaamheden van directeuren sterker onder de aandacht kunnen worden gebracht.

1. De veronderstelling dat het niveau van directeuren potentieel een belangrijke rol speelt en dient te spelen in de context van het proces van Europeanisering en Europese belangenbehartiging door Nederland, wordt door de bevindingen gestaafd. Uit het onderzoek blijkt dat het functieniveau van directeuren binnen de Rijksoverheid zowel in theorie als in praktijk cruciaal is als schakel in het Nederlandse EU-beleid. De specifieke toegevoegde waarde van de directeur ten opzichte van de EU-dossierhouders, die op de hoogte zijn van alle *ins en outs* en midden in het netwerk zitten, kent een aantal dimensies.

De belangrijkste meerwaarde van beleidsdirecteuren binnen de Rijksoverheid ligt in het vaststellen en bewaken van de *strategische prioriteiten* van beleid op basis van een horizontale helicopterview (1). Dit vereist een forse dosis politiek-bestuurlijk bewustzijn en *inzicht in het Europese krachtenveld* (2), opdat een directeur de uitgangspunten van het Nederlandse EU-beleid helder op het netvlies heeft en de Europese en nationale agenda's met elkaar kan verbinden. Directeuren moeten bovendien de vaardigheid bezitten om *vroegtijdig beleidsmatige en politieke speer- en pijnpunten te signaleren* (3), vanuit de hoofdlijnen van de inhoudelijke dossiers die door beleidsmedewerkers worden aangereikt. Hun taak ligt er vervolgens in, deze kernpunten tijdig en adequaat op te schalen naar de ambtelijk-politieke top en/of naar het decentrale niveau van uitvoering.

Meer specifieke Europese competenties van directeuren liggen op het terrein van *netwerk- en onderhandelingsvaardigheden* (4) en op het vlak van de *management- en leiderschapskwaliteiten* (5) benodigd voor de inzet van mensen en middelen. Ook deze laatste managementstaak heeft echter een belangrijke doorwerking naar het beleid en de inzet. Een goed voorbeeld zijn de detacheringen bij Europese instellingen en agentschappen. Hoewel het inzicht in het belang van een tijdige en structurele benutting van de END-posities in de afgelopen jaren is gegroeid, is er nog geen sprake van een centrale, Rijksbrede inzet van END-ers. Hoewel medelanders in Brussel een belangrijke vooruitgeschoven post kunnen vormen in de nationale belangenbehartiging – en in het VK ook zo worden gezien – is de benutting van voor Nederlanders gereserveerde plaatsen (te) afhankelijk van de individuele inzet van – directies binnen – departementen.

2. Wanneer het gaat om de vraag in hoeverre de huidige situatie binnen de Rijksoverheid aan deze voorwaarden voldoet, past om te beginnen enige relativering. Niet alleen is het op basis van dit beknopte onderzoek lastig om een algemeen beeld te schetsen – belangrijker nog is de constatering dat ook in de behoefte aan Europese inzet en daarmee kennis en vaardigheden een grote mate van *differentiatie* overheerst. Vanwege de grote variëteit in relevantie van het EU-werk, betrokkenheid van de desbetreffende directie, de wijze van organisatie binnen departementen, enz. is er geen algemene uitspraak te doen over de mate waarin directeuren over de noodzakelijke Europese Unie competenties dienen te beschikken. Deze diversiteit dient gerespecteerd te worden. Zoals in dit onderzoek is betoogd, is de mate waarin een directeur moet beschikken over voor de EU-geschikte competenties nu eenmaal sterk afhankelijk van de mate van Europeanisering van het beleidsterrein waarop hij/zij werkzaam is en de manier waarop binnen het betreffende ministerie de samenwerking tussen de EU/internationale c.q. juridische directies en de beleidsdirecties is georganiseerd.



Dit leidt tot het onderscheiden van drie niveau's inzake EU-kennis en -vaardigheden: het minimumniveau van EU-bewustzijn; het niveau van kennis en inzicht in relevante (beleids-)ontwikkelingen (EU-bekend) en ten slotte het niveau van EU-bekwaam, waarop de directeuren zelf en eigenstandig optreedt ten aanzien van de Europese dimensie van zijn/haar werk. Het opleidingsaanbod zou op deze drie niveaus moeten worden toegesneden.

3. Een fundamenteel verschil met de situatie in Nederland is dat in het Verenigd Koninkrijk elke beleidsdirecteur *zelf* verantwoordelijk is voor de internationale dimensie van het betreffende beleidsterrein. Hierdoor is men meer op Europa 'gespitst' dan in sommige ministeries in Nederland, waar de neiging bestaat om Europese dossiers 'over de schutting te gooien' richting de coördinerende directies of men het Europese werk graag overlaat aan de 'Europa' specialisten. Belangrijk voor het succes van het Britse model is bovendien dat het centrale niveau (*Cabinet Office*) relatief sterke coördinerende bevoegdheden heeft voor regie en prioritering. Ten slotte maakt de Eurosceptische houding van de Engelse regering en de actieve rol van het parlement het thema EU-in het algemeen vatbaarder voor politieke behandeling, waardoor directeuren 'bij de Europese les' gehouden worden. De vergelijking met het Verenigd Koninkrijk laat wat betreft het Europese werk zien, dat directeuren daar min of meer dezelfde competenties belangrijk vinden als hun collega's in Nederland.
4. Het aanbod aan EU-opleidingen voor de verschillende doelgroepen overziende, kan geconstateerd worden dat er veel in EU-kennis geïnvesteerd wordt aan de basis (de (nieuwe) beleidsmedewerkers); nauwelijks op het middenniveau (dat van senior-beleidsmedewerkers / (plv) hoofden) – en vrijwel niets aan de top ((plv) directeuren/DG's/SG's). Als gevolg van de ervaringen met de Fast Stream en European Fast Stream is er in het VK meer structurele aandacht voor het middenniveau (de kweekvijver voor toekomstige directeuren!). Hoewel door de Nederlandse en Britse respondenten dezelfde competenties als relevant voor het Europese werk worden aangewezen (strategisch leiderschap; politiek-bestuurlijk bewustzijn en netwerken), heeft het VK uiteraard een enorm taalvoordeel en is het beter in gericht netwerken en bilateraal beleid.

Ten slotte. De Europeanisering van de Nederlandse Rijksoverheid schrijdt voort. Sterker: de Europese dimensie van nationaal beleid en nationale politiek zal gegeven een aantal Europese ontwikkelingen in de toekomst alleen nog aan betekenis winnen. In het belang van het eigen Europese profiel, zowel internationaal als binnenslands, zal de Rijksoverheid actief moeten inzetten op de integratie van deze dimensie in de eigen werkzaamheden en structuur.

Deze constatering, in combinatie met de in dit rapport gepresenteerde bevindingen van dit onderzoek, leiden tot een drietal aanbevelingen:

*Ten eerste:* basiskennis en inzicht in de spelregels van Europese politiek en beleid; procedures en belangrijke spelers in het veld moeten onderdeel zijn van het functieprofiel van iedere directeur in de Rijksoverheid.

*Ten tweede:* de Europese dimensie moet structureel worden ingebed in het Rijksbreed opleidings- en loopbaanbeleid en de daarbinnen opgestelde competentie-omschrijvingen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van relevante ervaringen en 'lessons learned' in het Verenigd Koninkrijk. Hiertoe is versterking en uitbreiding van de Europese module in het ABD-kandidatenprogramma nodig. Bovendien moeten de mogelijkheden worden verkend voor ontwikkeling van een Rijksbrede kweekvijver voor directeuren, naar analogie van de (European) Fast Stream, zodat een selecte groep van kandidaten vanuit het middenkader een

structureel perspectief wordt geboden op Europese opleiding en carrière.

Ten derde noopt het bovenstaande tot een investering in korte, krachtige programma's en masterclasses voor directeuren over specifieke actuele thema's en dossiers.

Op departementaal niveau valt te denken aan een investering in:

- *case-studies* inzake (succesvolle) belangenbehartiging;
- directeurenconferenties waarin specifieke EU-thema's worden besproken;
- de integratie van de Europese component in departementale managementontwikkelingstrajecten.

Op centraal niveau kunnen deze investeringen, bij voorbeeld, de vorm aannemen van:

- een korte en regelmatig aangeboden *basiscursus EU*-met opfriscomponent;
- een module *internationaal onderhandelen* (oefenen in representatie);
- regelmatige *masterclasses* over horizontale uitgangspunten en thema's in het (Nederlandse) EU-beleid;
- *individuele coachingstrajecten* waarin actief wordt getraind op persoonlijke vaardigheden.

Ten slotte is het van belang dat de ontwikkelingsmogelijkheden van directeuren te allen tijde worden gezien in de bredere context van het opleidings- en loopbaanbeleid van het Rijk. Zo is een zekere Europese gerichtheid van de (afdelings-)hoofden, een functieniveau waar minder roulatiemogelijkheden worden geboden, een essentiële voorwaarde voor het (vroeg-)tijdig 'doorwerken' van Europese dossiers. Daarnaast functioneert deze groep als de potentiële kweekvijver voor de hogere bestuurlijke niveaus. Hierbij moet worden opgemerkt dat de investering die zowel vanuit de diverse departementen als Rijksbreed in de afgelopen jaren is gepleegd in het leggen van een basis aan EU-kennis van (nieuwe) beleidsmedewerkers in de toekomst vanzelfsprekend zijn vruchten zal afwerpen en de nu geconstateerde problemen zal verminderen. Dit zal echter alleen het geval zijn als blijvend op alle relevante niveaus (d.w.z. van basis via middenkader tot het hoogste ambtelijke niveau) wordt geïnvesteerd in EU-kennis en -vaardigheden. In dit opzicht gaat de kost voor de baat uit. In dit rapport is geconstateerd dat een aantal initiatieven om directeuren van verse EU-kennis en inzichten te voorzien zijn oorsprong vindt binnen het 'eigen' departement. Wanneer gestreefd wordt naar een meer centrale regie lijkt het voor de hand te liggen dat hier tenminste inzicht bestaat in de programma's en activiteiten die regelmatig of op ad hoc basis door de ministeries aan de doelgroep worden aangeboden.

## BIJLAGE 1: BRONNEN EN LITERATUUR

- Becking, K en N. Hopman (2005), *Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe*, Den Haag: SDU Uitgevers
- Dassa, Ralph (2006), *La formation aux enjeux européens des fonctionnaires et agents publics*, Paris
- Europe and You. EU-Programmes, Study Visits and Consultancy 2006-2007*, brochure National School of Government, Cabinet Office, London
- Interdepartementale Werkgroep *Gemeenschappelijke Competentiewerktaal Rijk*, Eindrapport, Den Haag, 2004
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), *Coördinatie van Europees beleid: een politiek en proactief process*, Den Haag, SDU
- Raad van State (2005), *Gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*, Den Haag; Kamerstuk 2005/0629993, nr. 22
- Rood, J.Q.Th., M. van Keulen, S.J. Nollen en G.A.T.M. Arts (2005), *Nederland en de totstandkoming van Europese milieuriichtlijnen*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael
- Steinhouse, A. (2005), *EU-Training for UK Civil Servants*, presentatie voor het congres Learning Europe, Varazdin, Kroatië, September 2005
- Sturing EU-aangelegenheden* (2005), Eindrapport Gemengde Commissie, Mr. B.J. Baron van Voorst tot Voorst (voorzitter), Programma Andere Overheid – Rijksbrede takenanalyse, 44 p.

## BIJLAGE 2: VRAGENLIJST

1. Wat kan in algemene zin en op grond van de ervaringen binnen het eigen departement gezegd worden over het functioneren en de rol van directeuren? Bij deze vraag is aan de orde of in algemene zin hier iets over gezegd kan worden? Deze vraag kan vooral aan de orde gesteld worden bij personen die een breder beeld hebben van het functioneren van het departement (dus Directeuren/plv IZ en DG/SG). In het geval dat directeuren suboptimaal presteren/functioneren is de vervolgvraag waarom dat het geval is. Liggen die oorzaken op persoonlijk niveau, liggen ze besloten in de structuur van het departement, enz.?
2. Als directeuren bij EU-aangelegenheden betrokken zijn, waar ligt dan c.q. zou het relationele accent van hun werkzaamheden moeten liggen?
  - binnen de eigen directie in wisselwerking met experts;
  - binnen eigen departement in wisselwerking met politieke en ambtelijke leiding;
  - interdepartementaal, in contact met collega's op andere departementen;
  - in Brussel bij de instellingen en PV;
  - in het bilaterale netwerk van zusterdepartementen;
  - op al deze dimensies?
3. Als directeuren zich met de EU-bezighouden, waar ligt dan of dient te liggen het accent in hun (inhoudelijke) werkzaamheden/activiteiten?
  - inhoudelijke begeleiding dossiers;
  - onderhandelen/interveniëren;
  - het management (detacheringen, enz.);
  - het onderhouden van het netwerk;
  - enz.?

Anders gezegd, op welke dimensie ligt de toegevoegde/cruciale waarde van een directeur in de afhandeling van Europese dossiers?
4. Over welke competenties dient een directeur te beschikken? Gerangschikt naar belang wat weegt dan zwaar(-der)?
  - taalvaardigheid;
  - netwerkvaardigheden/sociale intelligentie;
  - kennis van structuur, instellingen, processen EU;
  - kennis van het eigen beleidsterrein;
  - onderhandelingservaring;
  - managementkwaliteiten;
  - enz.?
5. Hoe dient een trainingsprogramma voor directeuren te zijn ingericht?
  - kunnen zij getraind worden;
  - binnen welk format (grote/kleine groep; een op een coaching, enz.);
  - in welke fase van hun loopbaan (bij overstap, voortdurend, enz.);
  - hoe kunnen zij worden 'getriggered' (relevantie opleiding, interessante mensen, enz.);
  - duur van de training.